

Transfert de politiques publiques : le cas de la diffusion internationale des mécanismes de Paiements pour Services Environnementaux à travers les exemples Costaricien et Malgache¹

Jean-François Le Coq*, Philippe Méral**

* CIRAD, UPR Arena; ** IRD, UMR Gred

Introduction

Depuis la fin des années 1990, l'expérimentation de Paiements pour Services Environnementaux (PSE) a connu un fort développement sur l'ensemble de la planète². Ce type d'instrument a été développé tant dans les pays du Nord que du Sud, offrant ainsi une situation singulière pour analyser les processus de transfert de politique (*policy transfer*) qui ont été principalement considérés dans leur dimension Nord – Nord ou Nord - Sud.

Nous cherchons donc ici à comprendre comment se sont réalisés les transferts de politiques publiques de type PSE. Pour ce faire, nous nous appuyons sur une analyse de l'émergence des PSE dans deux pays considérés comme des zones d'importance pour la biodiversité mais aux trajectoires contrastées concernant la mise en place de PSE: le Costa Rica, un des pays pionniers en matière de mise en œuvre de PSE national et Madagascar, connaissant depuis peu un rapide développement de diverses formes de PSE.

Après avoir rappelé l'historique de la notion de PSE au niveau international et présenté une synthèse des questionnements et cadres théoriques communément mobilisés pour l'analyse des processus de *policy transfer*, nous identifions, caractérisons et analysons ces processus en cours au Costa Rica et à Madagascar. Dans une dernière partie, nous discutons de manière comparative les deux expériences pour faire ressortir des enseignements préliminaires sur les processus de transfert de politique dans le champ des politiques environnementales.

¹ Ce travail a été réalisé avec l'appui de l'ANR dans le cadre du programme SERENA (www.serena-anr.org)

² Les PSE sont des mécanismes financiers qui consistent à rémunérer les fournisseurs de services environnementaux par les bénéficiaires de ces services. Ils sont souvent justifiés économiquement par le principe de l'externalité. Les PSE viendraient internaliser les externalités (positives) créées par l'action d'agents économiques et qui ne sont pas rémunérés par ailleurs par ceux qui en bénéficient. Par l'organisation de cette transaction, les PSE agissent comme une incitation financière au maintien de pratiques vertueuses pour l'environnement (maintien du couvert forestier, maintien de la biodiversité...) ; ou à la réduction des pratiques néfastes à l'environnement (déforestation...) On retient en règle générale 4 grands types de PSE : les PSE carbone, les PSE eau, les PSE biodiversité et les PSE mixtes.

1. Cadre théorique et méthodologie

1.1. Historique de la notion de PSE et de son usage

La notion de PSE émerge à la fin des années 1990 comme un instrument de politiques publiques de type marchand pour résoudre les problèmes environnementaux. Les premiers exemples généralement cités sont le cas de la gestion de l'eau de la ville de New York, puis dès 1997, le cas du PSE Costaricien, qui a fait l'objet d'une abondante littérature (Bishop and Landell-Mills 2002; Pagiola 2002; Pagiola, Bishop et al. 2002; Rojas and Aylward 2003; Zbinden and Lee 2005; Pagiola 2007; Sanchez-Azofeifa, Pfaff et al. 2007; Ferraro 2008; Muradian, Corbera et al. 2010). Les expériences de PSE se sont rapidement développées dans les pays du Sud (Engel, Pagiola et al. 2008; Farley and Costanza 2010; Muradian, Corbera et al. 2010).

Ce type de politiques publiques a été promu rapidement par de nombreux acteurs de la coopération internationale comme alternative aux modèles de lutte contre la déforestation et pour la conservation (PCDI). Au départ, mis en œuvre de manière empirique, et parfois assimilé à une multiplicité d'instruments existants (Landell-Mills and Porras 2002), la conceptualisation de l'instrument PSE a été cristallisée par la définition proposée par Wunder (Wunder 2005). Selon ce dernier, l'archétype du PSE se définit en 5 conditions: "A PES is : (1) a *voluntary* transaction where, (2) a *well-defined* ES (or a land-use likely to secure that service), (3) is being 'bought' by a (minimum one) ES *buyer*, (4) from a (minimum one) ES *provider*, (5) if and only if the ES provider secures ES provision (*conditionality*)" (p.3). Au delà des controverses suscitées par cette définition, et notamment son caractère idéaltype néolibérale, la mise en œuvre des dispositifs de PSE a fait l'objet de débats sur son effectivité, son efficacité et sur les conditions d'adaptions aux situations locales et d'adhésion aux populations concernées (Wunder, Engel et al. 2008).

Néanmoins le processus de diffusion s'est poursuivi de manière rapide et aujourd'hui, l'extension des expériences est très large concernant tant les pays du Sud que du Nord dans les diverses régions du globe à travers de grands programmes régionaux : Rupes en Asie, Presa en Afrique, ainsi que de nombreuses expériences sous formes de projets pilotes à travers le monde. A notre connaissance, peu de travaux tentent d'analyser les processus de diffusion transnational de cet instrument, alors même que de nombreux réseaux véhiculent cette notion et participent à l'expérimentation des dispositifs concrets (*Ecosystemmarketplace, Katoomba Group, Forest Trends...*)

1.2. Policy transfer : les cadres d'analyses

L'analyse des phénomènes de diffusion et de transfert de politiques s'est développée à partir du milieu des années 1990 avec la concurrence accrue entre Etats-nations, les mouvements d'harmonisation liés au processus d'intégration régionale et le développement des programmes d'aides au développement.

La définition de transfert de politiques publiques proposée par Dolowitz et March, est la suivante : « *le processus par lequel des informations et des savoirs concernant les politiques publiques propres à un système politique – passé ou présent – sont empruntées et utilisées dans le cadre du développement de politiques publiques dans un autre système politique* ». Cette définition a

plusieurs conséquences puisqu'elle «*implique la présence d'un modèle de référence, d'acteurs engagés dans l'exportation et/ou dans l'importation de ce modèle, d'une variété de canaux, mécanismes et stratégies de transfert, de processus complexes de réception aboutissant à l'appropriation du modèle sous une forme altérée, avec, le plus souvent, des conséquences imprévues* » (Delpeuch, 2008).

Deux grands courants traversent actuellement le champ des études concernant les transferts de politiques : 1) un premier courant mettant l'accent sur les facteurs macro influençant la diffusion et réception des idées, programmes et instruments de politique publique, s'intéressant davantage aux conséquences des transferts qu'à leur mise en œuvre. 2) Un second se focalise sur les interactions entre acteurs dans les transferts (Delpeuch 2008).

Ainsi, certains travaux insistent sur le rôle joué par les passeurs (Dolowitz and Marsh 1996), les institutions et autres *think tanks* et les réseaux de politiques publiques globales (Stone 2004). D'autres ont particulièrement mis l'accent sur les stratégies d'import-export des savoirs et d'expertises des Etats, notamment depuis les Etats-Unis vers les pays latino-américains et se sont interrogés sur les conditions de succès des stratégies d'import-export, notamment pour les politiques liées au consensus de Washington (Dezalay and Garth 1998; Dezalay and Garth 2002). D'autres enfin, s'interrogent sur les caractéristiques du transfert (plus ou moins coercitif), la sélection du modèle et les facteurs qui favorisent ou entravent les transferts.

En définitive, les différents auteurs du champ des *policy transfert studies* considèrent 7 questions principales (Figure 1).

Figure 1 : cadres d'analyses des Policy transferts et thématiques principales (Source adaptée de Delpeuch, 2008, Dolowitz and Marsh 2000)

| Thèmes | Question principales | Résultats principaux / variables à considérer |
|---|--|--|
| 1 Elaboration d'une typologie des transferts | Comment caractériser les transferts ? quels sont les types de transferts ? | Divers axes de classification : - Nature des entités en circulation (paradigme, instruments, réglages de politiques publiques, solutions concrètes et spécifiques ou solutions théorisées et générales ³) - Caractère plus ou moins imposé du transfert (Dolowitz et March, 2000) - Degré d'écart au modèle - Géographie (verticaux/horizontaux), temporalité (conception, mise en œuvre) et morphologie sociales des flux |
| 2 Identification des facteurs explicatifs de l'accroissement de la circulation internationale des solutions d'action publique | Quels sont ces facteurs ? | - Demande émanant de la communauté internationale ; - Mimétisme alimenté par la recherche de solutions prêtes à emploi... |
| 3 Sociologie des acteurs impliqués dans les transferts / acteurs des transferts | Qui sont les acteurs ? Quelle est leur motivation ? | Classement en fonction du rôle joué dans le transfert: acteurs sources / acteurs opérateurs de transfert / facilitateur / receveurs ; Acteurs agissant en faveur d'une généralisation de solution ou de modèle (« Entrepreneurs de transfert ») |

³ Dolowitz et March (2000) identifient 8 catégories : policy goals, policy content, policy instrument, policy program, institutions, ideology, ideas, attitudes and negative lessons

| | | |
|--|--|---|
| | | ou « agent de transfert ») Les entrepreneurs de transferts peuvent être des catégories d'acteurs spécifiques ⁴ , ou des acteurs collectifs faiblement institutionnalisés, structurés en réseaux ⁵ |
| 4 Mise en lumière des logiques sociales sous jacentes à la sélection d'un modèle exogène par l'importateur / sélection du modèle | Comment sont choisis les modèles exogènes et pourquoi ? | Rôle des proximités géographiques, linguistiques et culturelles Relations préexistantes Légitimité de la source Compatibilité avec structures institutionnelles existantes |
| 5 L'examen des facteurs susceptibles de faciliter ou entraver les greffes | Quels sont les facteurs susceptibles de favoriser ou d'entraver les transferts ? | Inadéquation des structures institutionnelles et des matrices cognitives du contexte de réception à la solution importé ; Phénomène de dépendance au sentier ; Résistance des intérêts favorable au maintien du statu quo ; Conjoncture politique ou économique défavorable Problèmes classiques de mise en œuvre de nouvelles mesures (manque volonté dirigeant, insuffisance des ressources et savoir faire, manque de cohérence avec autre politiques,...) (James et Lodge, 2003 cités par Delpeuch. |
| 6 Etude de la manière dont le processus de transposition modifie la politique publique en circulation | Quelles transformations du « modèle » au cours du transfert ? | Transfert implique n'est pas reproduction fidèle mais souci d'apporter une solution à un problème politique Modèle = source d'inspiration, repère Transplantation engage un processus de traduction, interprétation, emprunt sélectif, adaptation (entraînant une mutation du modèle) |
| 7 Analyse de l'impact des transferts sur le contexte de réception / les effets des transferts | Quels sont les effets des transferts sur l'environnement de réceptions ? | Transfert entraîne une Complexification du contexte de réception Transfert catalyseur de changement incrémentaux ou radicaux, ou rien... |

Ainsi, de nombreuses études proposent des pistes pour décrire et expliquer les processus de transfert de politique selon différents angles d'approche.

Néanmoins ces analyses ont peu été appliquées à notre connaissance en matière de transfert de politique environnementale concernant les pays du Sud, ce que nous nous proposons de faire dans cette communication.

1.3. Analyse empirique de l'insertion des PSE

Afin d'analyser les processus de transfert de politiques publiques autour de l'instrument PSE, nous analysons les processus d'émergence et de mise en œuvre des PSE dans 2 pays, le Costa Rica et Madagascar.

Le Costa Rica est un « petit pays » centroaméricain, d'une surface de 51.100 km², et d'une population de 4,4 millions d'habitants. Il se distingue de ses voisins par l'enracinement de sa démocratie (depuis 1849), la stabilité et la relative fonctionnalité de ses institutions marquées par un état relativement

⁴ Dolowitz et March (2000) identifient 9 principales catégories : elected officials, political parties, bureaucrats/civil servants, pressure groups, policy entrepreneurs and experts, transnational corporation, think tanks, supranational governmental and NGO institutions, and consultants.

⁵ Selon Delpeuch, ces organisations peuvent être de différentes natures selon les auteurs : communauté épistémiques, *advocacy coalition*, *global policy networks*, coalitions internationales d'unités administratives.

fort, garant d'un modèle social peu commun en Amérique Latine, et une société civile développée. La suppression de l'armée en 1948 a permis de consacrer 20 % du PIB à la santé et à l'éducation, d'où le taux actuel d'extrême pauvreté limité à 7 %, une espérance de vie culminant à 79 ans, un taux d'alphabétisation de 96 %, un PIB par habitant de 5 627 USD, caractéristique d'un pays à revenu intermédiaire, et un système de protection sociale couvrant plus de 80 % de la population.

Dépourvu de ressources minières importantes, ce pays a tout d'abord connu un développement basé sur l'agriculture, principalement centré sur le café et la banane. A partir des années 90, grâce notamment à d'importants investissements privés étrangers, le Costa Rica a diversifié son économie avec un développement de son secteur tertiaire. En particulier, il a connu un fort développement du secteur touristique, notamment écotouristique, grâce à l'importance de ses ressources naturelles (parcs nationaux, réserves) et de ses plages (pacifique et caraïbes).

Enfin, le Costa Rica est connu pour l'importance de son engagement dans la conservation. De par sa position géographique et sa topographie, il abrite environ 4% de la diversité biologique mondiale et un système développé d'aires protégées couvrant un total d'environ 25% de son territoire.

Dans la seconde moitié du siècle dernier, le pays a connu une très forte déforestation principalement du fait de politiques de mise en valeur agricole du territoire. Sa couverture forestière est ainsi passée entre 1940 et 1987 de 75% à 21 % de son territoire. Dans les années 1970, la déforestation commence à être perçue comme un problème majeur et le Costa Rica met en place plusieurs mesures incitatives pour la reforestation mais avec un succès limité car centrées sur les grandes exploitations forestières. Au début des années 1990, la critique des organisations écologistes et des organisations représentant les petits propriétaires forestiers ainsi que les pressions internationales pour une rigueur budgétaire et la suppression des subventions vont créer un contexte favorable à un changement de politique et la création du Programme de PSE (PPSE) dans une relative continuité. En effet, le Costa Rica avait déjà mis en place un système d'incitation financière pour la reforestation et la gestion des forêts, ainsi que des institutions pour les gérer. Deux changements principaux marquent alors la mise en place du PPSE : d'une part la justification des paiements aux propriétaires forestiers au titre de la fourniture de services environnementaux (captation du carbone, eau, biodiversité et beauté scénique) et d'autre part l'origine des financements, issu d'une taxe spécifique sur les produits pétroliers. Le Costa Rica est alors considéré comme le pays pionnier en matière de PSE et est très souvent mis en avant sur la scène internationale (dans les médias tout comme dans la littérature spécialisée) comme une *success-story*.

De par sa taille qui en fait la 5^{ème} plus grande île au monde (590 000 km²), et sa faible population (20 millions d'habitants), Madagascar apparaît au contraire comme un pays de faible densité et très rural. Classé parmi les pays les plus pauvres par le PNUD (143^{ème} pays sur 177 en 2010), Madagascar a un PIB par habitant estimé à 425 USD ; une espérance de vie à la naissance de 59 ans et un taux d'alphabétisation de 60%. Sortie du communisme à la fin des années 1980, La Grande Île s'est progressivement ouvert vers le monde occidental en y développant plusieurs cultures d'exportation (vanille, bois précieux, crevette...), le tourisme et plus récemment le textile (zones franches), les nouvelles technologies d'information et l'extraction minière. Toutefois, le pays reste un pays agricole (75% de la population est agricole) basé sur la culture du riz et sur la recherche d'une auto –

suffisance alimentaire rendue préoccupante à chaque saison cyclonique et à chaque période de soudure.

Madagascar se distingue également par une grande instabilité politique qui a vu les efforts de développement économique des années 2000 freinés. En effet, si les principales règles démocratiques sont en vigueur (multipartisme, élection à la Présidence de la République, existence d'une assemblée nationale, principe de régionalisation et de fonctionnement administratif décentralisé basée sur les communes...), les élections présidentielles sont à chaque fois l'objet de discordes entre les partis, de procédures d'empêchement et de blocages du pays (1996, 2001-2002 ; 2009-2011).

Une autre particularité de la Grande Île est le caractère exceptionnel de sa biodiversité (l'endémisme de sa faune et de sa flore est souvent compris entre 80 et 100% selon les espèces), ce qui en fait au même titre que le Costa Rica, un pays qualifié de *hot spot*. De ce fait, l'attention des grandes ONG de conservation (CI, WWF, WCS...) a toujours été importante tant dans l'action (soutien aux aires protégées) que dans le lobbying auprès des grands bailleurs de fonds (Banque mondiale, France, Etats-Unis, Allemagne, Suisse...). Un plan environnemental (Plan d'actions environnementales – PAE) audacieux a même été mis au point dès 1990 pour structurer la politique environnementale nationale. Décliné en 3 phases quinquennales, le PAE a d'abord mis l'accent sur la constitution d'un réseau national d'aires protégées, puis sur la décentralisation de la gestion durable de cette biodiversité en basant l'action sur une politique de conservation via la sortie de pauvreté et enfin par la pérennité des actions entreprises avec l'objectif de rendre Madagascar autonome (au-delà de l'appui des bailleurs de fonds après les 15 années du plan) dans la conduite de sa politique environnementale. En dépit de problèmes rencontrés durant la succession de ces phases, problèmes largement documentés aujourd'hui, les acteurs de la politique environnementale ont laissé, à l'issue de ce plan en 2008, la porte ouverte à la mise en place de dispositifs de PSE.

Contrairement au Costa Rica, Madagascar en est seulement aujourd'hui à ces débuts en matière de PSE. Le comparatisme entre les deux pays est alors tout à fait intéressant à la fois dans sa dimension réticulaire et jeux d'acteurs mais aussi dans une dimension plus historique mettant en parallèle des trajectoires différentes et des politiques publiques particulières.

Bénéficiant d'une présence de longue date dans ces deux pays, nous avons pu mobiliser une expertise assez complète sur la genèse et l'évolution de ces politiques. Pour la compléter, nous avons procédé à une série d'entretiens complémentaires auprès de personnes-clés dans les deux pays entre 2008 et 2011. Enfin, une revue des documents académiques et de projets a complété cette analyse afin de clarifier la nature des réseaux et les flux d'idées internationaux.

2. Résultats

2.1. *Le Costa Rica, une endogénéisation rapide des PSE liée à des réseaux multiples dans un contexte porteur*

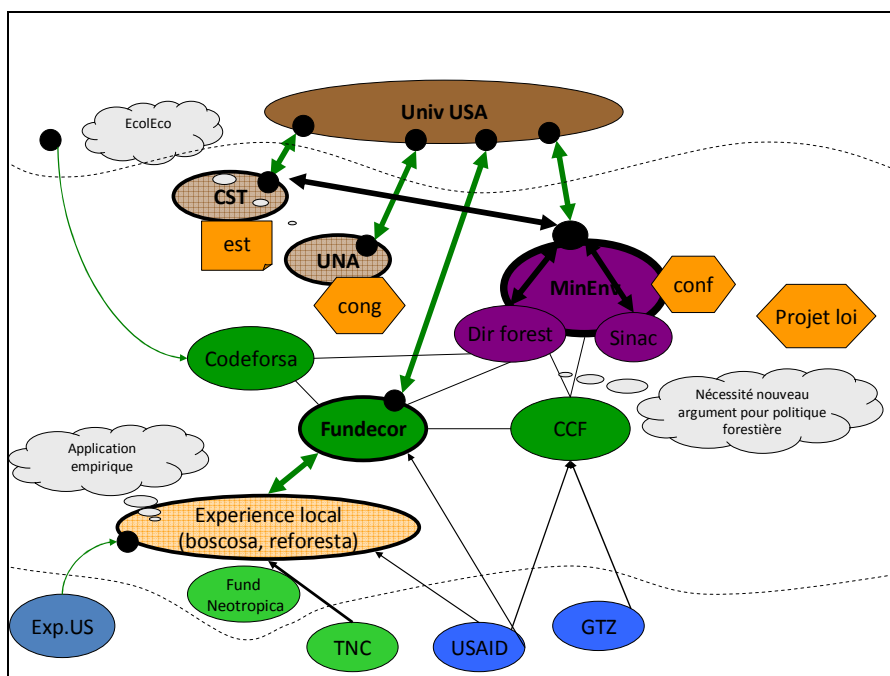
Le Costa Rica a connu une endogénéisation rapide du concept de PSE. Il a été rapidement importé par des élites costariciennes formées aux Etats-Unis ; le principe de PSE émergeant alors dans les sphères académiques de ce pays. De plus, le Costa Rica, dans sa longue tradition de collaboration scientifique (biologie et conservation), a développé de multiples relations avec des chercheurs issus des ONG internationales et des milieux académiques. La conférence biennale de l'*International Society for Ecological Economics* eut même lieu en 1996 à San José, la capitale. Tous ces liens ont permis, d'une part, de montrer l'importance économique et écologique des écosystèmes costariciens et, d'autre part, de mettre en place très tôt des programmes d'appui aux producteurs forestiers.

Dans ce contexte, l'instauration d'un PSE National dès 1997 comme politique publique institutionnalisée par la loi 7575, a été facilitée par un entrepreneur de politique publique profitant d'une fenêtre d'opportunité, dans un contexte institutionnel où les acteurs du monde forestier, et dans une moindre mesure les acteurs conversationnistes, étaient organisés autour de la défense d'une politique forestière (Le Coq *et al.*, 2011).

Par la suite, du fait de son caractère pionnier, le cas du PSE du Costa Rica est devenu un objet d'étude et d'expérimentation de la notion pour de nombreuses agences (et en particulier la banque mondiale qui est venue appuyée le processus à partir des années 2000). Il est devenu un cas de référence non seulement pour les sphères académiques mais également pour les acteurs d'aide au développement et institutions de nombreux pays tant au niveau latino américain (Mexique notamment) qu'au-delà, pour la mise en œuvre de mécanismes de PES.

Le Costa Rica a ainsi un double statut de récepteur et d'émetteur, récepteur flou depuis le monde académique international, puis émetteur direct ou indirect (via la coopération internationale).

Figure 1 : Acteurs clés des PSE au Costa Rica (1990-1996)



2.2. Madagascar, un transfert lié à des stratégies d'acteurs de la coopération internationale

Le cas de Madagascar tranche fortement avec celui du Costa Rica. L'adoption des PSE est beaucoup récente (2008-2009) et prend son origine dans les discussions entre bailleurs internationaux et l'Etat malgache sur la pérennité des modèles d'appui à la conservation.

Les mécanismes de PSE s'inscrivent dans une logique de coopération ancienne et d'assistance au pays par les bailleurs de fonds et les ONG de conservation. Ainsi de multiples PSE sont mis en œuvre par différents acteurs : PSE carbone, PSE eau, PSE biodiversité. Il n'existe pas de cadre légal dédié aux PSE. Seuls une mosaïque de projets pilotes, dont la plupart sont en phase de pré-faisabilité, est perceptible.

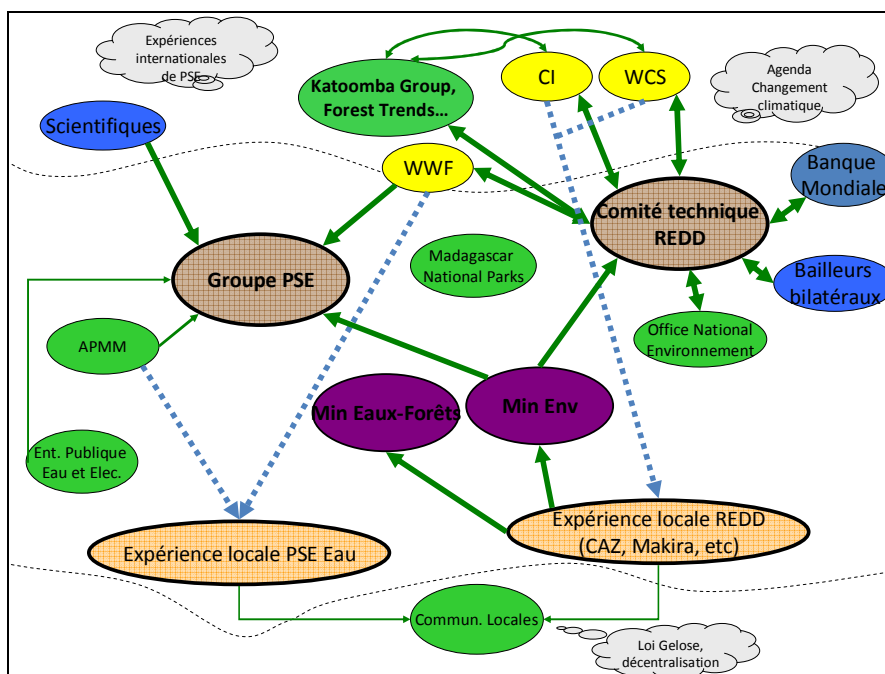
Cette émergence est particulièrement liée à l'influence des réseaux internationaux, notamment celui de Katoomba, relayée par les bailleurs de fonds et les ONG internationales, plus habitués que les cadres de l'administration malgache à échanger avec leurs homologues d'autres pays sur les expériences en cours (cf annexe 1). Elle prend la forme d'une première invitation d'une délégation malgache en 2006 lors de la première réunion du réseau Katoomba Afrique du Sud et de l'Est (Cape Town) puis d'une délégation lors de la réunion de Katoomba Afrique en 2008 en Tanzanie. Durant ces rencontres, l'accent est mis sur les échanges d'expériences et la promotion dans les pays qui en sont dépourvus, d'initiatives pilotes en matière de PSE. Le Costa Rica est alors très souvent montré en exemple. WCS, très impliqué dans la promotion des PSE, propose la création d'un « *Mada PES working group* » qui verra le jour en 2009 sous l'intitulé « Groupe de travail PSE ».

Alors que dès la mi-2001, la question du financement durable était évoquée (comité de pérennisation financière amorçant la création de la Fondation pour la biodiversité, Symposium international sur le Financement Durable des Aires Protégées en mai 2001...) à Antananarivo, il faut attendre la période actuelle pour voir se développer ces outils ; les PSE apparaissant dorénavant comme le nouveau fer de lance des institutions. Dès lors, les réseaux nationaux se multiplient avec la tenue d'ateliers associant experts étrangers et nationaux, bailleurs, administrations et ONG (Atelier REDD en septembre 2008 ; Table ronde PSE en janvier 2009 ; Atelier Méthodologique REDD en septembre 2009 ; Journées d'échange PSE en octobre 2009...). Une fois encore, l'expérience costaricienne est montrée en exemple.

Néanmoins, l'endogénéisation sous forme d'une politique publique unifiée est limitée par plusieurs facteurs : une longue tradition de politiques de type PCDI notamment par à travers la gestion communautaire patrimoniale (et non par le financement direct) ; la faiblesse conjoncturelle de l'Etat (en période d'instabilité politique depuis début 2009) et la défiance envers l'Etat de la part des bailleurs de fonds et ONG.

L'appropriation par les élites nationales académiques ou politiques, pour la plupart formées en zone francophone, est récente et relativement faible. Les entretiens et focus group réalisés au sein des élites nationales (cadres de l'administration, gestionnaires de parcs, opérateurs privés...) montrent ainsi une grande incompréhension ou mécompréhension de ce type de dispositifs vus plutôt comme une initiative exogène portée par les ONG de conservation (Conservation International, WWF, WCS)

La promotion actuelle des PSE à Madagascar est donc le résultat d'une globalisation de la problématique environnementale (faisant apparaître des acteurs pas forcément nouveaux mais dont l'intensité de leurs relations et l'impact sur la conduite de la politique environnementale constituent une innovation institutionnelle majeure) et d'un déplacement du centre de gravité des décisions de politiques publiques dans ce domaine vers l'extérieur de Madagascar. A noter enfin que la problématique du changement climatique, à travers les mécanismes REDD susceptibles de s'imposer comme futur cadre de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement, offre une opportunité pour le développement de PSE carbone. Madagascar se caractérise alors aujourd'hui par deux flux significatifs : le premier concerne principalement les PSE Eau. Ils sont de petites tailles, très localisés, impliquant les acteurs nationaux et notamment l'entreprise publique de distribution d'eau et d'électricité. Le second porte donc sur l'agenda carbone. Ils impliquent plus des acteurs de dimension internationale, mobilisant des sommes d'argent beaucoup plus importantes et des superficies de l'ordre de 500 000 hectares (figure 2) (Andriamahefazafy *et al.*, 2011 ; Bidaud *et al.*, 2011).

Figure 2 : Acteurs clés des PSE à Madagascar (2008-2011)

3. Discussion

Alors que les processus de transfert de politiques sont souvent considérés sous l'angle univoque Nord-Sud, les expériences de transfert en termes de PSE illustrent un cas de transfert Sud-Nord-Sud. Parti de l'expérience costaricienne à la fin des années 1990 (1996), les PSE ont été médiatisés à l'international durant les années 2000 (2002-2003) pour atteindre un pic en fin de décennie (2008-2010). Les acteurs internationaux (ONG de conservation, réseaux d'experts, scientifiques, bailleurs de fonds...) l'ont érigé en modèle pour l'appliquer aujourd'hui dans des pays qui avaient auparavant privilégié d'autres politiques publiques. Le cas de Madagascar est une illustration.

Cette expérience de double transfert peut ainsi alimenter les discussions sur les cadres d'analyse.

3.1. Anatomie comparée

En reprenant les cadres d'analyse mobilisés précédemment, il est possible de présenter les résultats de l'analyse des transferts évoqués.

Tableau 2 : Anatomie comparée du transfert de politique publique (Costa Rica et Madagascar)

| Thèmes | Costa Rica | Madagascar |
|--|---|---|
| 1 Elaboration d'une typologie des transferts | Policy Program | Policy instrument - ideology |
| 2 Identification des facteurs explicatifs de l'accroissement de la circulation internationale des solutions d'action publique | Globalisation écologique (changement climatique, pertes en biodiversité) – Pérennité financière des aires protégées (Congrès mondial des Parcs, IUCN...) – Millennium Ecosystem Assessment. | |
| 3 Sociologie des acteurs impliqués dans les transferts / acteurs des transferts | Scientifiques puis relais par la Banque mondiale | ONG internationales de conservation |
| 4 Mise en lumière des logiques sociales sous jacentes à la sélection d'un modèle exogène par l'importateur / sélection du modèle | Relations anciennes et fortes avec les Etats-Unis. | Influence Nord-américaine de plus en plus forte à partir de 2003. Montée en puissance de l'agenda carbone. Affaiblissement de la politique environnementale antérieure. |
| 5 L'examen des facteurs susceptibles de faciliter ou entraver les greffes | (+) Forte appropriation nationale et locale, puisqu'émetteur du modèle. Etat ayant une place centrale avec un fort savoir-faire. | (-) Disjonction entre le modèle et les réalités locales. Conjoncture économique et politique défavorable. Pas de savoir-faire. (+) Degré d'autonomie des ONG dans l'expérimentation (sauf Redd) |
| 6 Etude de la manière dont le processus de transposition modifie la politique publique en circulation | Transposé dans une loi. Modalité financière reposant sur la fiscalité ce qui éloigne du modèle contractuel (Wunder). | Expérimentation en sites pilotes. S'appuie sur les communautés locales. Adossé à des soutiens classiques de développement rural. |
| 7 Analyse de l'impact des transferts sur le contexte de réception / les effets des transferts | Impact fort | Impact restant à mesurer à l'avenir |

Cette anatomie permet de faire dégager deux points importants qui nous paraissent utiles de dégager avant d'engager une lecture des points clés.

3.2. Les modalités de transferts : le rôle des intermédiaires et des réseaux internationaux

Dans les deux cas, le transfert de politiques publiques est réalisé via des réseaux au sein desquels les personnes clés ont pu jouer un rôle intermédiaire décisif. Toutefois, la nature de ces réseaux et leur logique d'action diffèrent (entre réseaux diffus interpersonnels au Costa Rica fortement orientés vers les Etats Unis, et réseaux institutionnalisés avec ONG et bailleurs de fond comme passeurs à Madagascar). Ainsi, les trajectoires des élites nationales (politique, académique, et coopération) constituent un facteur important dans la diffusion des idées et des transferts de politiques. Les

acteurs multi situés (académies / monde politique / institutions / agence de coopération) contribuent à diffuser les PSE. En outre la nature des formations des élites et les tropismes académiques sont importants dans la promotion de notion (tropisme fort avec les Etats unis au Costa Rica et du modèle de conservation excluante et compensation/ tropismes vers la France pour Madagascar plus proche de vision intégrale et de cogestion de l'environnement).

Mais au-delà des parcours individuels qu'une prosopographie plus fine permettrait d'affiner, il faut insister également sur l'importance des réseaux internationaux qui s'appuient sur internet pour faciliter le transfert de ressources cognitives, d'expertise voire d'idéologie. Les réseaux tels que *Katoomba Group* dont nous avons souligné l'importance pour Madagascar, se multiplient sur la thématique (Méral, 2010). Alimentées par les expériences personnelles des experts et études de cas menées par telle ou telle institution internationale, ces réseaux apparaissent aujourd'hui comme des « hub » informationnels ; agissant comme de véritables accélérateurs de transferts de politiques.

3.3. Les capacités différenciés entre Etats, et réinterprétations (réception, transformation, adaptations et apprentissage) par rapport au contexte.

Les greffes s'opèrent cependant de manière différenciée selon l'histoire des politiques. Ainsi, la mise en perspective historique (*path dependency*) des politiques publiques et des institutions en charge de les appliquer apparaît utile pour comprendre la manière dont le transfert s'opère. Dans le cas de Madagascar par exemple, la politique dédiée à la gestion communautaire, que l'on peut assimiler à des politiques de PCDI (Projets de Conservation et de Développement Intégré) entre 1996 et 2002 a freiné la mise en place des PSE. D'un autre côté, tout en la ralentissant, elle a permis une forme d'hybridation locale des PSE en cours de montage actuellement. Les PSE-Eau se fondent par exemple sur les communautés locales, institutions créées à l'occasion des contrats de gestion communautaire (contrats Gelose), si bien que pour de nombreux observateurs, les PSE actuellement lancés à Madagascar visent davantage à améliorer les financements des dispositifs (anciens) de gestion communautaire plutôt qu'à présenter un instrument alternatif. L'idée de sédimentation institutionnelle évoquée par ailleurs (Andriamahefazafy *et al.*, 2011) renvoie à une notion portée par quelques auteurs issus du courant de la *path dependency* (Thelen, 2003...)

Au Costa Rica également, cette idée de temporalité est mise en avant. Pour de nombreux auteurs, le PPSE a largement bénéficié du système de subventions au secteur forestier au préalable (Rapidel *et al.*, 2011 ; Pagiola 2008). Daniels *et al.* (2010), parlent même d'*institutional path dependency* pour qualifier le contexte historique qui préexistait à l'instauration du PPSE au Costa Rica.

3.4. Points clés

Finalement, ces deux études de cas nous renseignent sur les points de ressemblances et de dissemblances susceptibles d'influer le déroulement et le résultat de la transplantation. Ceux-ci peuvent d'ordre structurelles, institutionnelles, culturelles, linguistiques, idéologiques, technologiques, niveaux de ressources ou d'expertise.

| Caractéristiques | Costa Rica | Madagascar |
|-------------------------------------|---|--|
| Structurelles | Développement du secteur tertiaire et tourisme (fort taux de croissance) Organisations société civile environnementale | Pays fortement rural et agricole (faible taux de croissance). Logique de subsistance prédomine en milieu rural. Société civile faible voire inexistante |
| Institutionnelles | Institutions forestières consolidées (capacité technique et financière), fiscalité possible | Institutions faibles, potentiel fiscal limitée ; renforcés par des problèmes politiques à répétition |
| Culturelles | Principe de l'appropriation privé bien ancré dans la culture et la législation | Problème foncier (cadastrage) important. Logique communautaire plus que privatiste. |
| Linguistiques | Espagnol et anglais (tropismes communauté américaine et internationale) | Français (tropismes recherche francophone) |
| Idéologiques | Droit de propriété, liberté d'entreprendre | Primauté de la lutte contre la pauvreté |
| Niveau de ressources ou d'expertise | Forte expertise (centre de recherche régionaux : catie, CST, OET,...)+ 4 universités nationales, ... | Forte expertise mais uniquement nationale (peu de connaissance sur les expériences internationales) |

Conclusion

Les tendances récentes en matière de politiques environnementales constituent des illustrations intéressantes des mécanismes de *Policy transfer*. L'analyse comparée entre le Costa Rica et Madagascar montre que sur la base des instruments PSE, le transfert de politiques s'opère de manière réelle, appuyant de fait ce corpus théorique en présentant un mécanisme de transfert Sud-Sud.

Les résultats de nos travaux insistent par ailleurs sur l'importance des réseaux internationaux ce qui a pour effet de complexifier l'analyse de la circulation des idées et des politiques associées. L'accélérateur de transferts que constituent les nouvelles technologies de l'information semble interroger le schéma cardinal de transfert Nord-Sud / Sud-Nord / Sud-Sud... et donne du sens à l'étude des ressources cognitives partagées entre acteurs clés de ces politiques.

Bibliographie

- Andriamahefazafy, F., Bidaud, C., Cahen-Fourot, L., Méral, P., Serpantié, G. et A. Toillier, (2011), Analyse historique des PES à Madagascar : entre continuité et rupture, Programme Serena, Document de travail n°2011-04, 24 p.
- Bidaud, C., Méral, P. et G. Serpantié (2011), Mobilisation des savoirs dans la mise en place des mécanismes de paiements pour services environnementaux « eau » et « carbone » à Madagascar, Programme Serena, Document de travail n°2011-13, 27 p.
- Bishop, J. and N. Landell-Mills (2002). Forest environmental services: an overview. Selling forest environmental services. S. Pagiola, J. Bishop and N. Landell-Mills. London, UK and Sterling, VA, USA, Earthscan: 15-35.
- Daniels, A. E., K. Bagstad, et al. (2010). "Understanding the impacts of Costa Rica's PES: Are we asking the right questions?" *Ecological Economics* **69**(11): 2116-2126.
- Delpuech, T. (2008). L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art, Question de recherche/ research in question, n° 27, CERI, Paris.
- Dezalay, Y. and B. Garth (1998). "Le "Washington consensus" : contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme." Actes de la Recherche en Sciences Sociales(n°121/122): 3-22.
- Dezalay, Y. and B. G. Garth (2002). La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine entre notables du droit et "Chicago boys". Paris, Seuil.
- Dolowitz, D. and D. Marsh (1996). "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature." *Political Studies* **44**(2): 343-357.
- Engel, S., S. Pagiola, et al. (2008). "Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues." *Ecological Economics* **65**(4): 663-674.
- Farley, J. and R. Costanza (2010). "Payments for ecosystem services: From local to global." *Ecological Economics* **69**(11): 2060-2068.
- Ferraro, P. J. (2008). "Asymmetric information and contract design for payments for environmental services." *Ecological Economics* **65**(4): 810-821.
- Landell-Mills, N. and I. T. Porras (2002). Silver bullet or fools' gold? . A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor. London, IIED.
- Méral, P. (2010). , « Economie politique et conservation à Madagascar », communication présentée au Colloque *Internationalisation de l'environnement Normes, acteurs, territoires à Madagascar*, Antananarivo, Madagascar, 25-26 octobre.
- Muradian, R., E. Corbera, et al. (2010). "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services." *Ecological Economics* **69**(6): 1202-1208.
- Pagiola, S. (2002). Paying for water services in Central America: learning from Costa Rica. Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation and Development. S. Pagiola, J. Bishop and N. Landell-Mills. London, Earthscan.
- Pagiola, S. (2007). Payments for Environmental Services in Costa Rica, MPRA Paper No. 2010, posted 07. November 2007 / 02:09 Online at <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/2010/>

- Pagiola, S., J. Bishop, et al. (2002). Selling Forest Environmental Services. Market-based Mechanisms for Conservation and Development. London, Earthscan publication limited.
- Pagiola, S. (2008). "Payments for environmental services in Costa Rica." *Ecological Economics* **65**(4): 712-724.
- Rojas, M. and B. Aylward (2003). What are we learning from markets for environmental services? A review and critique of the literature. . London, Markets for Environmental Services Series, IIED.
- Sanchez-Azofeifa, G. A., A. Pfaff, et al. (2007). "Costa Rica's Payment for Environmental Services Program: Intention, Implementation, and Impact." *Conservation Biology* **21**(5): 1165-1173.
- Stone, D. (2004). "transfer Agents and Global Networks in the transnationalization of Policy " *Journal of European Policy* **11**(3): 545-566.
- Thelen, K. (2003). "Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique " *L'Année de la régulation* **n°7**: 13-43.
- Wunder, S. (2005). Payment for Environmental Services: Some Nuts and Bolts, Occasional Paper n°42, CIFOR, Bogor.
- Wunder, S., S. Engel, et al. (2008). "Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries." *Ecological Economics* **65**(4): 834-852.
- Zbinden, S. and D. R. Lee (2005). "Paying for Environmental Services: An Analysis Of Participation in Costa Rica's PSA Program." *World Development* **33**(2): 255–272.

Annexe 1 : exemple de modalité de transfert à Madagascar.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

MADAGASCAR

Ref: 09-002/USAID/ERD/dr:vv

Antananarivo, le 12 janvier 2009

Destinataires in fine

Monsieur/Madame,

Nous vous invitons à participer à une table ronde sur les Paiements des Services Environnementaux (PSE) qui se tiendra le mercredi 21 janvier 2009 à 9h00 à l'USAID.

Une conférence qui s'est tenue à Dar Es Salaam, en Tanzanie, en septembre 2008, organisée par Forest Trends et le groupe Katoomba a tenté d'aborder la question sur l'applicabilité de PSE dans les conditions de l'Afrique orientale et australe. Afin d'encourager le débat sur la manière dont les plans de paiements peuvent et/ou devraient s'appliquer à Madagascar, nous invitons les principales parties prenantes du secteur privé et gouvernemental ainsi que les ONG qui travaillent dans le pays, et encourageons un dialogue permanent en vue d'évaluer les besoins et les opportunités pour Madagascar de prendre une part active aux nouveaux marchés émergents de PSE.

Nous prenons cette occasion pour souhaiter chacun une Bonne Année 2009, et nous vous prions d'agréer, Monsieur/Madame, notre parfaite considération.

Doreen Robinson
Directeur de Bureau
Environnement et Développement Rural